N° 18

SÉNAT

1re SESSION ORDINAIRE DE 1960-1961

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 octobre 1960.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), *sur le projet de loi,* ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, *portant création d'une* **bourse d'échanges de logements.**

Par M. Adolphe CHAUVIN,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

La grave crise du logement qui sévit depuis près de vingt ans a un double aspect quantitatif et qualitatif.

Quantitatif, en ce sens que le nombre des logements est insuffisant pour que chaque candidat locataire puisse en avoir un.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Raymond Bonnefous, *président ;* Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, *vice-présidents ;* Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, *secrétaires ;* Abel-Durand, Youssef Achour, Paul Baratgin, Salah Benacer, Robert Bouvard, Maurice Charpentier, Adolphe Chauvin, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Waldeck L'Huillier, Pierre Marcilhacy, Marcel Molle, Léopold Morel, Louis Namy, Jean Nayrou, Paul Ribeyre, Jean-Paul de Rocca Serra, Abdelkrim Sadi, Fernand Verdeille, Jean-Louis Vigier, Modeste Zussy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1re législ.) : **786, 800** et **in-8° 168.**

Sénat : 314 (1959-1960).

,30 NF.

L'effort considérable que nous accomplissons dans le domaine de la construction permet, sans doute, d'entrevoir une solution à cet angoissant problème, mais à longue échéance.

Qualitatif, par le fait que les mal-logés, au nombre desquels il faut comprendre les personnes qui habitent trop loin du lieu de leur travail, sont encore plus nombreux que les sans-logis.

La faiblesse du prix des loyers durant une longue période et l'absence d'un volant de locaux vides ont entraîné une « cristallisation » du logement, chacun demeurant chez soi, même lorsque les besoins ont évolué.

Aussi est-il fréquent de voir une nombreuse famille s'entasser dans une ou deux pièces, alors qu'une personne seule occupe quatre, cinq pièces et plus.

Par ailleurs, le spectacle des bousculades du soir à Paris, sur les quais du métro ou des gares desservant la banlieue, suffit à montrer les conséquences de l'éloignement du lieu de travail : fatigue supplémentaire, perte de temps, dépenses accrues pour les particuliers et pour la collectivité.

Des dispositions ont, certes, été prises par les pouvoirs publics pour lutter contre cette stérilisation d'une partie de l'habitat : taxe sur les locaux insuffisamment occupés, déchéance du droit au maintien dans les lieux, application immédiate du loyer maximum.

Force est bien de constater que ces différentes mesures n'ont pas déclenché le vaste mouvement d'échange qui, seul, peut assurer une meilleure répartition des locaux existants. Il importe, cependant, de souligner que l'article 79 de la loi du 1er septembre 1948 sur les loyers aurait pu être l'élément moteur de ce mouvement, en autorisant les échanges jusque là interdits sans l'accord du bailleur.

Il n'en a rien été et les espoirs sérieux que le législateur de 1948 avait fondés sur cette disposition ont été déçus.

Cet échec est en grande partie dû au fait que, dans le système actuel, l'échange est bilatéral et non pas multilatéral, c'est-à-dire conclu entre deux locataires qui doivent d'abord se connaître et avoir ensuite des goûts semblables mais des besoins diamétralement opposés, conditions qui sont rarement réunies.

Il est anormal que, dans un monde où chacun est harcelé par une publicité agressive, on en soit réduit aux seules relations personnelles, lorsqu'il s'agit de découvrir un bien aussi précieux qu'un logement adapté aux goûts et aux besoins du locataire.

C'est pour remédier à ce fâcheux état de choses et donner au circuit des échanges une nouvelle impulsion que le Gouvernement a déposé le présent projet de loi dont nous sommes saisis après son adoption par l'Assemblée Nationale.

Son objet est de créer une Bourse d'échanges de logements, de manière à substituer à l'échange bilatéral, l'échange multilatéral. Le troc sera ainsi remplacé par le clearing. Cette Bourse recevra les offres et les demandes, les centralisera et mettra en relation des coéchangistes qui, sans elle, n'auraient jamais pu se connaître.

Par ce moyen, le Gouvernement a le ferme espoir d'organiser, sur le plan national, un actif marché des échanges.

Tel est le principe.

Quelles sont les règles suivant lesquelles doit fonctionner la Bourse ?

En premier lieu, les opérations ne peuvent porter que sur des locaux d'habitation, à l'exclusion de tout local à usage industriel, commercial ou même professionnel (article premier).

De plus, l'échange par l'intermédiaire de la Bourse ne peut intéresser que des locaux soumis à une réglementation (loi du 1er septembre 1948 ou législation sur les H. L. M.). Cependant, des locaux du secteur libre peuvent être acceptés, lorsque le propriétaire donne son accord exprès et s'engage à consentir un bail à la personne présentée par la Bourse (art. 2).

Bien entendu, tout candidat à un relogement doit posséder un titre de location ou un droit au maintien dans les lieux sur le local qu'il va abandonner (art. 3).

Le propriétaire d'un local offert pour un échange ne peut s'opposer à la désignation par la Bourse d'un nouvel occupant, sauf motif reconnu sérieux et légitime (art. 5).

A défaut d'accord amiable du propriétaire, une tentative de conciliation est opérée par une commission où seront représentés les usagers, les propriétaires et les organisations professionnelles intéressées. En cas d'échec, la proposition est réitérée au propriétaire qui doit, s'il entend maintenir son refus, citer le détenteur du droit d'occupation devant la juridiction compétente dans un délai de quinze jours. En l'absence d'opposition du propriétaire dans ce délai ou si l'opposition est rejetée par la juridiction appelée à statuer, l'échangiste a le droit d'occuper les lieux (art. 5).

Le bénéficiaire de l'échange est subrogé dans les droits et obligations de l'ancien occupant (art. 6). Il convient de souligner que, lorsque l'un des locaux échangés est situé dans un H. L. M. le candidat à ce logement doit, ce qui paraît normal, satisfaire aux conditions générales imposées par la réglementation concernant cette catégorie d'immeubles.

Les personnes logées par l'intermédiaire de la Bourse peuvent prendre en charge tout ou partie des frais exposés par le précédent occupant (art. 7).

Une disposition spéciale est consacrée aux personnes qui, en raison d'une occupation insuffisante, sont frappées de la déchéance du droit au maintien dans les lieux, à l'expiration d'un délai de six mois, en application de l'article 10, § 7, de la loi du 1er septembre 1948.

Pour ces personnes, le fait de saisir la Bourse d'une demande de relogement, rend possible l'échange même si le délai visé ci-dessus est expiré (art. 8).

Il est prévu enfin :

1° Que la loi sera applicable à l'Algérie, sous réserve des adaptations nécessaires (art. 9).

2° Que les modalités d'application de la loi, notamment les conditions dans lesquelles des redevances pour service rendu pourront être exigées des usagers de la Bourse, seront fixées par un décret en Conseil d'Etat ;

3° Qu'un rapport sur l'activité de la Bourse sera présenté, chaque année, au Parlement avant le 30 avril.

Judicieusement amendé par l'Assemblée Nationale, ce projet de loi mérite notre approbation.

Nous vous proposons cependant d'y apporter quelques modifications et adjonctions qui sont développées ci-après.

Votre commission vous propose, en conséquence, d'adopter sous réserve des amendements ci-dessous le texte de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée Nationale.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : rédiger comme suit le premier alinéa :

« Il est créé un établissement public national dénommé « Bourse d'échanges de logements », doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière et placé sous le contrôle du Ministre de la Construction. »

Observations. — Ainsi que l'ont souligné au cours des débats en commission nos collègues MM. Prélot et Marcilhacy, la mention « à caractère administratif » paraît devoir être supprimée du texte ; il ne semble pas, en effet, que l'essentiel de l'activité de la Bourse se situe dans le domaine administratif. En conséquence, l'application stricte des règles du droit public et de la comptabilité publique à toutes les opérations faites par celle-ci risque de la gêner, et même, dans certains cas, de la paralyser.

D'autre part, le mot « autorité » employé pour caractériser les rapports entre la Bourse et le Ministre de la Construction est inadéquat ; dans la mesure où elle constitue un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, elle ne peut avoir au-dessus d'elle qu'un pouvoir de contrôle.

Article premier *bis* (nouveau).

Amendement : insérer un article premier *bis* (nouveau) ainsi conçu :

« La Bourse coordonne l'activité des services municipaux du logement et des associations ou groupements s'intéressant aux questions de logement.

« Elle est habilitée à passer des conventions avec ces organismes qui seuls peuvent être ses représentants sur le plan local. »

Observations. — L'efficacité du projet dépendra de l'usage qui en sera fait.

Il est permis à cet égard d'affirmer que méconnaître l'existence des organismes ou groupements locaux, qu'ils soient publics ou privés, conduirait rapidement à bien des désillusions.

La Bourse ne pourra songer, en effet, à implanter un réseau complet d'agents sur le territoire. Il faudra, en conséquence, qu'elle s'adresse à des correspondants. Ceux-ci seront naturellement les services ou associations qui déjà, à l'heure actuelle, s'intéressent à ce genre de problèmes.

Rien ne peut réussir dans ce domaine sans contacts humains. Ces contacts doivent être pris par les administrateurs locaux qui, mieux que personne, connaissent la situation et les besoins réels des familles.

Cette opinion de la commission rejoint d'ailleurs celle exprimée par M. le Ministre de la Construction à la tribune de l'Assemblée Nationale :

« Ce que nous désirons constituer, c'est essentiellement un état-major, qui, en outre, servira de centre d'information et d'études et qui rapprochera les points de vue. Il n'est pas question de créer des postes de fonctionnaires en province pour cette Bourse du logement. Celle-ci prendra des contacts et passera des accords avec les services municipaux ou départementaux du logement.

« Nous entendons mettre sur pied un système très simple, efficace et léger... » (A. N. 2e séance du 21 juillet 1960, *J. O. débats*, page 2133).

Pour ces raisons, votre commission a été amenée à déposer un amendement (article premier *bis* nouveau) posant en principe que la Bourse coordonne l'activité des services municipaux du logement et des associations ou groupements s'intéressant aux questions de logement. Il est affirmé de plus que ces organismes sont les seuls représentants de la Bourse sur le plan local.

Art. 3.

Amendement : rédiger comme suit le premier alinéa de cet article :

« Le relogement par la Bourse est subordonné à la condition que le bénéficiaire éventuel soit titulaire d'un droit de propriété, d'un titre de location ou d'un droit au maintien dans les lieux sur le local qu'il doit abandonner ; la Bourse pourra, soit

disposer du local dans les conditions fixées aux articles 4 et 5 ci-après, soit laisser le détenteur procéder à l'échange dans les conditions de l'article 79 de la loi du 1er septembre 1948. »

Observations. — Les opérations d'échange peuvent intéresser aussi bien des propriétaires que des locataires. Or, l'article 3, en exigeant un titre de location ou un droit au maintien dans les lieux semble exclure les propriétaires. C'est pourquoi nos collègues MM. Fosset et Jozeau-Marigné ont fort opportunément proposé à la commission d'ajouter les « titulaires d'un droit de propriété » à la liste des bénéficiaires éventuels des services de la Bourse.

Art. 5.

Amendement : rédiger comme suit le premier alinéa :

« A défaut d'accord amiable du propriétaire sur l'opération de relogement proposée par la Bourse, et après une tentative amiable comportant l'intervention d'une commission paritaire où seront représentés les usagers et les propriétaires, et restée infructueuse, la proposition est réitérée au propriétaire par acte extrajudiciaire ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, conjointement par la Bourse et le détenteur du droit d'occupation. »

Observations. — Il semble inutile d'alourdir exagérément la commission de conciliation qui, pour bien assumer son rôle doit comprendre peu de membres : il est suffisant qu'y soient représentés les propriétaires et les usagers. Il paraît en outre opportun de préciser que ces représentants doivent être en nombre égal pour chacune des deux catégories.

Art. 10.

Amendement : rédiger comme suit cet article :

« Les conditions d'application de la présente loi seront fixées par un décret en Conseil d'Etat. Celui-ci précisera notamment les règles d'organisation, de fonctionnement et de contrôle de la Bourse d'échanges de logements et les conditions dans lesquelles des redevances pour service rendu seront exigées des usagers. »

Observations. — Comme l'a rappelé en commission notre collègue M. Emile Hugues, la Bourse doit assurer elle-même son équilibre financier et couvrir entièrement ses frais de fonctionnement sans faire appel au budget général.

La faculté de percevoir une redevance doit donc être transformée en obligation.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Il est créé un établissement public national à caractère administratif dénommé « Bourse d'échanges de logements », doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière et placé sous l'autorité du Ministre de la Construction.

Cet établissement a pour objet de faciliter les échanges de locaux d'habitation en vue de permettre une meilleure utilisation familiale de ces locaux. Ses opérations ne pourront porter en aucun cas sur des locaux à usage industriel, commercial, artisanal ou professionnel, ni sur des locaux attribués en raison de l'exercice d'une fonction publique ou privée.

Art. 2.

Les opérations réalisées par la Bourse ou avec son concours peuvent porter :

1° Sur les locaux dont les locataires ou occupants bénéficient du droit au maintien dans les lieux en application de la loi n° 48-1360 du 1er septembre 1948 sur les loyers ou de la législation sur les H. L. M. ;

2° Sur tout autre local, avec l'accord exprès du propriétaire et lorsque celui-ci s'engage à consentir un bail à la personne présentée par la Bourse.

Art. 3.

Le relogement par la Bourse est subordonné à la condition que le bénéficiaire éventuel soit titulaire d'un titre de location ou d'un droit au maintien dans les lieux sur le local qu'il doit abandonner ; la Bourse pourra, soit disposer du local dans les

conditions fixées aux articles 4 et 5 ci-après, soit laisser le détenteur procéder à l'échange dans les conditions de l'article 79 de la loi du 1er septembre 1948.

Le logement pourra également être assuré si le bénéficiaire éventuel offre ou fait offrir à la Bourse un logement susceptible d'être donné en location à un usager de cette dernière.

La personne à qui est faite l'offre de logement ou de relogement n'est pas tenue de l'accepter.

Art. 4.

Le propriétaire d'un local de la nature de ceux mentionnés à l'article 2, 1°, offert à la Bourse par son locataire ou occupant bénéficiaire d'un droit au maintien dans les lieux en vue d'un relogement par les soins de celle-ci, ne peut s'opposer, sauf motif reconnu sérieux et légitime dans les conditions prévues à l'article 5, à la désignation par la Bourse du nouvel occupant.

Art. 5.

A défaut d'accord amiable du propriétaire sur l'opération de relogement proposée par la Bourse, et après une tentative amiable comportant l'intervention d'une Commission où seront représentés les usagers, les propriétaires et les organisations professionnelles intéressées, et restée infructueuse, la proposition est réitérée au propriétaire par acte extrajudiciaire ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, conjointement par la Bourse et le détenteur du droit d'occupation.

Si le propriétaire entend maintenir son refus, il doit, à peine de forclusion, attraire le détenteur du droit d'occupation devant la juridiction compétente, aux termes du chapitre V de la loi du 1er septembre 1948, dans un délai de quinze jours.

En tout état de cause, la Bourse aura la faculté de se joindre à la procédure.

A défaut d'assignation dans le délai prévu, le propriétaire est considéré comme ayant accepté la réalisation de l'opération.

En l'absence d'opposition du propriétaire dans le délai précité ou si l'opposition est rejetée, l'échangiste est en droit, dès le départ du précédent occupant, d'occuper les lieux.

Art. 6.

Sous réserve des dispositions réglementaires concernant le prix des loyers, le bénéficiaire de l'échange portant sur un local visé à l'article 2, 1°, sera subrogé dans les droits et obligations de l'ancien occupant.

Art. 6 *bis* (nouveau).

L'éventuel bénéficiaire, par voie d'échange, d'un logement H. L. M. doit satisfaire aux conditions générales, notamment en matière de peuplement et de ressources, exigées des candidats à l'attribution d'un logement construit selon la législation sur les habitations à loyer modéré.

Art. 7.

Les personnes logées par l'intermédiaire de la Bourse d'échanges de logements peuvent, sous réserve de déclaration à la Bourse, prendre en charge tout ou partie des frais justifiés de déménagement du précédent occupant.

Art. 8.

Si la Bourse est saisie, avant l'expiration du délai de six mois visé à l'article 10, 7°, de la loi du 1er septembre 1948, d'une demande de relogement émanant d'une personne qui ne remplit pas les conditions d'occupation suffisante, l'expiration de ce délai ne fait pas obstacle à la validité de l'échange qui sera réalisé en application des articles 4 et 5 ci-dessus, dans l'année qui suit. A cet effet, le délai de six mois précité est considéré comme prorogé jusqu'à la réalisation de l'échange.

Lorsque le délai sera expiré à la date de publication soit de la présente loi, soit du décret prévu à l'article 10 et qu'aucune procédure d'expulsion n'aura été engagée avant le 1er juin 1960, ce délai est ouvert pour une nouvelle période qui expirera six mois après la publication du décret susvisé.

Art. 9.

Les dispositions de la présente loi sont applicables à l'Algérie. Toutefois, toute référence aux articles de la loi précitée du 1er septembre 1948 est remplacée par la référence aux articles correspondants de la loi n° 50-1597 du 30 décembre 1950.

Art. 10.

Les conditions d'application de la présente loi seront fixées par un décret en Conseil d'Etat. Celui-ci précisera notamment les règles d'organisation, de fonctionnement et de contrôle de la Bourse d'échanges de logements et les conditions dans lesquelles des redevances pour service rendu pourront être exigées des usagers.

Art. 11 (nouveau).

Un rapport sur l'activité de la Bourse d'échanges de logements et sur les résultats obtenus sera présenté chaque année au Parlement avant le 30 avril.

A ce rapport sera annexé le budget des recettes et dépenses de l'établissement pour l'année à laquelle le rapport se référera.

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 26, rue Desaix.